

Legislación Presupuestaria en la República Dominicana

Conferencia ofrecida por:

La Dra. Andreina Amaro Reyes

En el Club de Ejecutivos de la República Dominicana
el 25 de febrero de 1986

Ante todo, debo agradecer la agradable invitación que me hiciera la Oficina Kaplan, Russin, Vicchi & Heredia Bonetti, S. A., para conversar con ustedes, distinguidos colegas, sobre las disposiciones legales que regulan la función presupuestaria en el Sector Público en la República Dominicana.

Ustedes constituyen uno de los grupos de opinión más autorizado y sobresaliente del país y están llamados, dado el sector profesional al cual representan, a jugar un papel decisivo en el reordenamiento jurídico que sea necesario realizar en la República.

Mis palabras se circunscribirán a la discusión de las disposiciones legales que rigen el sistema presupuestario público en el país, en sus facetas de formulación, aprobación, ejecución, control-evaluación y administración. A fin de concretar el enfoque, esta disertación no trata los aspectos financieros, fiscales y contables relacionados con el tema.

La base legal en que está fundamentada la administración de los fondos públicos, es un asunto que no se percibe con la trascendencia que realmente tiene. Sin embargo, el conocimiento de las disposiciones legales y constitucionales que regulan al aparato público y los procesos y procedimientos administrativos del Estado tienen una importancia capital para el jurista por su incidencia decisiva sobre el desarrollo económico y social de los pueblos.

Para ilustrar este aserto, nos veremos precisados a realizar un breve comentario del concepto doctrinario presupuesto público y los antecedentes históricos de éste en la República Dominicana, en razón de que el estudio de la evolución de nuestro sistema presupuestario, muestra en forma fehaciente la importancia estratégica de la política de asignación de los recursos públicos.

Esta referencia a los sistemas utilizados en el pasado no tiene el propósito de realizar críticas viciosas y fútiles, sino que deseamos, desde una óptica objetiva, exponer lo acontecido en el campo doctrinario y legislativo de la presupuestación pública durante los últimos 50 años, con el fin de que este conocimiento sirva para una mejor comprensión de las nuevas normas jurídicas que rigen en nuestro país y los avances técnicos logrados.

Hay consenso entre los estudiosos de la materia, respecto a que en las definiciones del concepto Presupuesto nunca habrá unidad de criterios por la diversidad de enfoques a que puede ser

sometida esta disciplina. Se aduce, además, que las definiciones de un instrumento económico como presupuesto, tienden a perder vigencia en el transcurso del tiempo, debido principalmente al carácter dinámico de la administración y que, es precisamente el documento presupuestario, uno de los instrumentos más llamado a recibir avances e innovaciones técnicas e influjo de los condicionantes políticos de la Administración Pública.

En el proceso evolutivo de esta materia advertimos múltiples conceptualizaciones en sus distintas etapas de desarrollo. En una primera, el presupuesto se le ha llamado "tradicional" para sintetizar la idea de una relación o lista ordenada de ingresos posibles a recaudar en un período fiscal determinado y una relación o lista de gastos a efectuar conforme se vayan obteniendo los ingresos previstos. Este concepto tradicional, adolece de un defecto esencial: que el documento presupuestario no corresponde a un diseño programático previamente estudiado y elaborado, es decir, que no pasa de ser una simple nómina ordenada de gastos e ingresos, con énfasis en el tipo de entrada de los recursos o del desembolso de éstos, sin indicar explícita y convenientemente el objetivo que se persigue con esas recaudaciones y con esos desembolsos. En suma, el presupuesto tradicional utilizado en toda el área latinoamericana y en nuestro país hasta hace poco más de 20 años, no era más que una simple nómina de ingresos y gastos que podía o no tener implícito un programa racional de acción.

Los técnicos entonces, lucharon por implantar otra modalidad donde se enfatizara más en el contenido que en la presentación fría de ingresos y gastos. Pero no es sino en el 1959, cuando se inició en América Latina la tarea tendente a reformar los tradicionales sistemas presupuestarios para adecuarlos a la aplicación de la técnica que se conoce como "Presupuesto por Programa" en nexo con los planes de desarrollo. En esa misma época también, se iniciaban en los países del área las tareas de organizar oficinas nacionales de planificación y la de formular planes de desarrollo de mediano y largo plazos, siendo Colombia, con el apoyo de agencias especializadas de las Naciones Unidas, la primera nación de Latinoamérica en adoptar esta modalidad para su sistema de administración fiscal nacional.

La República Dominicana lo adopta en el año 1965 y es el que permanece hoy día, así como en todos los países del área, a excepción de los Estados Unidos.

En el Presupuesto por Programas, se enfatiza en los propósitos y objetivos que persigue el ente programador; la programación adecuada del trabajo a realizar, la compatibilización entre esos objetivos y fines, los recursos para alcanzarlos y la información adecuada que debe obtenerse para medir los resultados.

Gonzalo Martner, en su obra *Planificación y Presupuesto por Programas* nos dice a ese respecto, lo siguiente:

“Ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso, es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas”.

De esta conceptualización doctrinaria se desprende que el presupuesto moderno es un instrumento de la planificación, por lo que tiene una concepción de política de desarrollo, pero a la vez, tiene una naturaleza jurídica, requiere de técnicos de administración y significa un elemento importante de acción y control político.

Hacemos referencia a estos dos tipos de presupuesto, por ser los que han tenido aplicación práctica en el país.

En el aspecto legal, podemos afirmar que el Presupuesto Público en la República Dominicana nació con la República.

En la primera Constitución dominicana, la del 6 de noviembre de 1844, se reserva el capítulo VII a la Hacienda Pública y se instituyen básicamente los principios que en el actual ordenamiento constitucional rigen la administración presupuestaria. Este contexto sustantivo dispone que todos los años y durante el mes de enero, se deben imprimir y publicar las cuentas generales del año anterior, bajo la responsabilidad del Secretario del Des-

pacho de Hacienda. El 12 de junio de 1845, se dictó la primera Ley Orgánica, la Ley de Hacienda número 42 y el 27 de junio de ese mismo año, se aprobó la primera Ley de Gastos Públicos que tendría vigencia del 1ro. de julio de ese año al 30 de junio de 1846, por un monto total de recursos apropiados de RD\$1,79, 898,00 distribuidos de la manera siguiente:

Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.	\$75,636
Ministerio de Interior y Policía	60,736
Ministerio de Hacienda y Comercio.	43,526
Ministerio de Guerra y Marina.	1,000.000

Pero no es hasta el 1929, cuando se adopta un sistema presupuestario: el tradicional.

Ese primer sistema, fue estructurado por una "Comisión Económica Dominicana" integrada por ciudadanos norteamericanos. El 1ro. de mayo de 1929 se le dió vigencia, mediante la promulgación de la Ley 1111, denominada Ley de Presupuesto.

En esa disposición de Ley, el Director de Presupuesto actuaba bajo la dirección del Presidente de la República, se consignaba la anualidad presupuestaria y se facultaba al Director de Presupuesto a reducir o aumentar el presupuesto de cualquier Departamento, actuando siempre bajo la dirección presidencial.

Se le otorga facultad al Presidente de la República para escoger un representante en cada departamento, responsable ante él, para suministrar al Director del Presupuesto los servicios, informes y recomendaciones que fueran necesarias al desempeño de su función y se establece la fecha y forma de presentación del presupuesto al Congreso, estableciendo distinción entre los gastos destinados al mantenimiento de los servicios y los fondos destinados a obras públicas y otros proyectos especiales. En lo referente al cálculo de los ingresos estimados, exigía la presentación de un estado anexo, demostrativo de los fondos especiales y de depósito.

Requería la presentación detallada al destino previsto para las apropiaciones de sumas globales y los gastos e ingresos reales de la ejecución del año inmediatamente anterior y cuantos datos fueren necesarios para fundamentar ante la Asamblea Legislativa el contenido del documento presupuestario.

Tales requisitos de presentación, suponen un verdadero control del Congreso sobre la gestión administrativa del Presidente de la República.

Los cálculos de ingresos y gastos se efectuaban sobre una base rígida y el Presidente estaba facultado por Ley para sugerir al Congreso la adopción de medidas apropiadas para suplir las deficiencias de ingresos o para recomendar el uso de los ingresos excedentes, con vistas en el interés público.

Durante la ejecución, correspondía al Presidente someter al Congreso los aumentos de las apropiaciones para la ejecución de las leyes aprobadas después de sometido el presupuesto o para la prestación de servicios y ejecución de obras que considerare de interés público. Estas facultades, le facilitaban al Poder Ejecutivo su función de administrador.

El presupuesto de gastos se dividía en capítulos que correspondían a las diferentes ramas de la administración y el de ingresos se clasificaba por fondos: general, especiales y de depósito. Las características del sistema, responden al interés de proporcionar los medios que aseguraran la legalidad y honestidad en el uso de los fondos públicos.

El sistema carecía de mecanismos que permitieran la selección de objetivos racionales así como la optimización de resultados preestablecidos. Se intentó suplir estas deficiencias mediante la creación de una Junta de Mejoras Públicas, creada mediante la Ley 1112, integrada por el Director del Presupuesto, el Secretario de Fomento, el Secretario de Obras Públicas y un ingeniero designado por el Poder Ejecutivo, con la función de programar y justificar la necesidad de las construcciones, mejoras y ampliaciones; coordinarlas con las obras afines y complementarias y controlar la ejecución de las mismas e informar al Presidente de la República el avance de éstas, una vez iniciada su ejecución.

Complementaron el ordenamiento jurídico que regía la administración financiera, las leyes 1113 de Hacienda que asignaba a la Tesorería Nacional al ejercicio de los deberes y facultades relativos a la recaudación, custodia, desembolsos y contabilidad de los fondos públicos; la 1114 de Contabilidad que fijaba las funciones del Contralor y Auditor General así como las de la Cámara de Cuentas y la Ley 1116 que creaba el Servicio de Coordi-

nación con atribuciones relacionadas con la adquisición y disposición de propiedades, especificaciones de materiales, anuncios, servicios, viajes, transportes y bienes raíces. El cargo de Jefe Coordinador se había creado por la Ley de Presupuesto Número 1111, a fin de promover la economía y eficiencia, bajo la supervisión del Director del Presupuesto.

Luego de algunas modificaciones de menor importancia y ya al comienzo de la Era de Trujillo, se dictó la Ley 57, el 26 de diciembre de 1930 que derogaba y sustituía la Ley 1111.

Esta disposición de Ley redujo los requisitos de información exigidos para someter el proyecto de presupuesto al Congreso Nacional con fines de aprobación, aumentando en consecuencia el Poder discrecional del Ejecutivo.

El cargo de Director de Presupuesto fue suprimido y la administración presupuestaria pasó a ser facultad exclusiva del Presidente de la República.

El ejercicio de la Administración Presupuestaria por el Presidente ocasionó una centralización de funciones tal, que a la postre éste decidió delegar parte de esas funciones y el 31 de enero de 1933, dictó el Decreto Número 637 creando un Comité Técnico de Presupuesto para que asumiera las funciones inherentes a la Administración Presupuestaria. Dispuso, además, la creación del Fondo de Reservas para atender necesidades imprevistas, sujeto a su aprobación.

Las primeras reformas significativas del modelo existente, se inician con la promulgación de la Ley 1363 del año 1937, que derogó la 57 y 933 modificativa de aquella, parte de cuyo postulado está vigente en la actualidad.

Los objetivos de la disposición legal citada, tendían a una mejor administración y control presupuestarios mediante el establecimiento de normas y procedimientos de elaboración, ejecución y liquidación.

La administración presupuestaria pasó a ser facultad de un Director de Presupuesto mediante una delegación amplia de autoridad y responsabilidad.

El poder discrecional del Ejecutivo aumentó, mediante la restricción de la facultad congresional al voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros para introducir aquellas mo-

dificaciones al presupuesto que no fueren solicitados por el Poder Ejecutivo.

Posteriormente, se reglamenta el funcionamiento de la Oficina del Director de Presupuesto y se establecen procedimientos más rígidos en cuanto a Control del Gasto Público.

En el año 1963, es cuando se diseñan los primeros formularios para la presentación de los estimados de costos de los programas a ejecutarse en el curso del año presupuestario, requiriendo, no solamente información financiera, sino también la base legal, de funciones por capítulos, y descripción de cada uno de los programas. Se adoptó además, la clasificación por objeto del gasto.

En 1965, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo y se dispone que la Oficina Nacional de Presupuesto, entre otras, pasaría a ser una dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia. Se introduce la formulación del presupuesto por programas y se trazan una serie de disposiciones tendientes a modernizar y adecuar el sistema presupuestario dominicano. En el año 1969, se dicta la Ley 531-Orgánica de Presupuesto que, conjuntamente con algunos artículos de la Ley 1363 de 1937, Decretos, Leyes complementarias y la Constitución de la República, constituyen en conjunto la base legal vigente.

Base Legal Vigente:

La base legal en que se sustenta la función presupuestaria en nuestro país, como hemos dicho, ha sido objeto de prolongadas modificaciones y adecuaciones en el transcurso de los años. A la fecha, tenemos vigente las siguientes disposiciones legales:

Constitución de la República; artículos 20 al 24 bis de la Ley 1363, del 30 de julio de 1937; Ley 1601 del 13 de diciembre de 1947; Ley 2002, del 22 de mayo de 1949; Ley 55, del 30 de noviembre de 1965; Ley 531, del 11 de diciembre de 1969; Ley 226, del 18 de noviembre de 1971; Ley 749, del 6 de enero de 1978; Decreto 716, del 6 de marzo de 1979; Ley 101, del 30 de diciembre de 1979; Decreto 101, del 20 de agosto de 1982; y Decreto 115, del 21 de agosto de 1982.

Disposiciones Constitucionales:

La constitución de la República de 1966, que nos rige en la actualidad, dispone: que entre los deberes del Poder Ejecutivo está el de velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales, y someter al Congreso Nacional, durante la segunda legislatura ordinaria, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente y entre los deberes del Congreso Nacional, el de votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo. Más adelante, en los artículos 113, 114 y 115, Párrafos del 1 al V estatuye sobre todo lo concerniente a la aprobación de la Ley de Gastos Públicos prescribiendo que no será válida ninguna erogación de fondos públicos, si no estuviese autorizada por Ley y ordenada por funcionario competente; la Ley de Gastos Públicos se dividirá en Capítulos que correspondan a los diferentes ramos de la Administración, y no podrán trasladarse sumas de un capítulo a otro ni de una partida presupuestaria a otra, sino en virtud de una Ley; las leyes de transferencia de fondos cuando no sean iniciadas por el Poder Ejecutivo, deberán tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara y no tendrá efecto ni validez ninguna ley que ordene o autorice un pago o enjendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma Ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el pago se haga de las entradas calculadas del año y de éstas quede en el momento de la publicación de la Ley, una proporción disponible suficiente para hacerlo. En igual sentido, el Congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el Proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo, o que sea solicitada por el Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la Ley que ordena esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara y todo sin derogación de la regla general establecida en el párrafo primero del Artículo 115 citado precedentemente. De igual modo, el Congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de Ley que eroguen

fondos o en la Ley de Gastos Públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras parte de la totalidad de los miembros de cada Cámara y de acuerdo con las disposiciones contenidas en el citado Párrafo Primero del Artículo 115, a menos que la modificación corresponda a una iniciativa del Poder Ejecutivo, en cuyo caso, bastaría el voto favorable de la mayoría ordinaria. Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la Legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la Ley del año anterior.

Dentro de las medidas que la Constitución concede al Presidente de la República en lo que concierne a la Administración Presupuestaria, tenemos la facultad que tiene el Poder Ejecutivo cuando el Congreso está en receso, de disponer por medio de Decretos, los traslados o transferencias de sumas dentro de la Ley de Gastos Públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargos administrativos o servicios públicos que afecten ésta, con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones. Podrá, asimismo, en estos casos, del mismo modo, erogar los fondos necesarios para atender gastos de la Administración Pública, dando cuenta al Congreso cuando éste se reúna.

En los aspectos relacionados con las cuentas nacionales, la Constitución de la República otorga al Congreso Nacional la Facultad de establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión; aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo; autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República, por medio del Poder Ejecutivo; legislar cuanto concierne a la deuda nacional y examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.

A la Cámara de Cuentas le corresponde examinar las cuentas generales y particulares de la República y presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO PARA EL SECTOR PUBLICO

La Ley Orgánica de Presupuesto fue promulgada el 11 de diciembre del año 1969, con el número 531, derogando la mayor parte de la Ley 1363 y sus modificaciones.

Esta Ley está justificada por "la necesidad de unificar la legislación presupuestaria vigente para dotarla del progreso técnico que en esta materia se ha alcanzado en los últimos años con el propósito de que abarque a todas las entidades del Sector Público, de manera que exista una política uniforme en esta materia y que sea posible conocer claramente la acción gubernamental durante cada ejercicio fiscal".

Consta de tres títulos, XI capítulos y 76 artículos.

Normas Generales:

Las normas generales de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público rigen para los presupuestos del Poder Ejecutivo; Legislativo y Judicial; Cámara de Cuentas, Junta Central Electoral; Instituciones Descentralizadas o Autónomas del Estado, que reciben o no financiamiento fiscal; Empresas del Estado y Municipios.

En ese contexto los presupuestos que presenten estas entidades deben ser la expresión financiera y cuantitativa de los propósitos, programas y actividades estatales que estén contemplados en los planes de desarrollo nacional, por lo que su formulación debe efectuarse de tal forma que presente mecanismos operativos de los planes de mediano o largo plazo.

La clasificación económica comprende el desglose de los gastos en corrientes y de capital y tiene por finalidad identificar las cosas que el gobierno adquiere a cambio de su dinero así como permitir el control contable de los mismos, identificando el tipo de bien o servicio que se financia para cumplir los programas gubernamentales.

No obstante, la Oficina Nacional de Presupuesto para fines de confección y presentación de estados, balances e informes financieros presupuestarios, está facultada para incorporar la clasificación sectorial y funcional de los gastos públicos.

Las informaciones sobre contratación de empréstitos nacionales o extranjeros por parte de los diferentes organismos e instituciones gubernamentales deben ser registrados y mantenidos al día por la Oficina Nacional de Presupuesto, sin perjuicio de que otras entidades registren total o parcialmente esas informaciones. A estos efectos, los organismos o instituciones beneficiarias del crédito, deben informar y enviar mensualmente a la ONAPRES una relación de cada uno de ellos y su estado de situación al cierre de cada mes.

El director de la Oficina Nacional de Presupuesto y sus analistas o agentes autorizados tienen acceso a los libros, registros y documentos de las diferentes entidades públicas, para poder controlar los asuntos de su competencia.

DEL PRESUPUESTO DEL PODER EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL. LA CAMARA DE CUENTAS Y LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL.

Estos organismos se rigen por las normas establecidas en el título II de la Ley que comentamos, y deben tener en su contabilidad los registros presupuestarios bajo el sistema de presupuesto por programas y actividades.

Normas Relativas a los Ingresos:

Los organismos dependientes de la Secretaría de Estado de Finanzas y cualquier otro a quien se le solicite, deben enviar a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del primero de agosto de cada año, una estimación justificada de los ingresos factibles de recaudarse en el siguiente ejercicio presupuestario y cualquier otro antecedente que se considere necesario para el cálculo estimado de ingresos.

Debe estimarse como ingreso presupuestario el rendimiento total de los impuestos, tasas y contribuciones; las entradas percibidas por los organismos del Gobierno Central por cualquier concepto, ya sean en efectivo, donaciones o en forma de crédito de cualquier especie; la estimación total de los préstamos en la proporción que se estime se va a recibir en el próximo año presupuestario, sean éstos internos, externos a corto o largo plazo.

Por último, el Banco Central debe enviar a ONAPRES antes del primero de agosto de cada año, una estimulación de los montos que alcanzarán las importaciones y las exportaciones para el próximo año, información que se utiliza en el cálculo de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior.

Normas Relativas a los Gastos:

Antes del 1ro. de septiembre de cada año, los diferentes organismos deben presentar a la Oficina Nacional de Presupuesto, sus respectivos proyectos de presupuesto de gastos para el año siguiente, ceñidos a los límites que anualmente indique la Presidencia de la República con un detalle justificativo de cada gasto, la descripción de las metas y las labores a realizar en cada programa y la incorporación de los montos a utilizar por concepto de préstamos externos o internos, en la proporción que presumiblemente se obtendrán.

En caso de envío de los proyectos de gastos en la fecha establecida, la Oficina Nacional de Presupuesto queda facultada para proponer el monto y destino de dichos gastos.

Normas Relativas a la Discusión y Aprobación

El Presidente de la República, previo conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo, somete el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos al Congreso Nacional para su aprobación, durante la segunda legislatura ordinaria que se inicia el 16 de agosto de cada año.

El Congreso Nacional, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Artículo 115 de la Constitución de la República, aprueba el presupuesto de ingresos a nivel de grupo de fuentes y el presupuesto de gastos a nivel de capítulo y partida.

Se entenderá que "capítulo" corresponde a cada uno de los organismos que componen el Gobierno Central y partida son las apropiaciones concedidas a los programas presupuestarios destinados a cumplir las funciones del Estado, por medio de los cuales se establecen objetivos o metas, cuantificables o no, a cumplirse, en principio, con recursos financieros asignados a los mismos, cuya ejecución está a cargo de una unidad administrativa.

Las apropiaciones concedidas a los programas aparecen en la Ley en sumas globales, con indicación de la fuente de financiamiento, y la distribución detallada de las mismas es hecha por disposición administrativa.

Normas Relativas a la Ejecución y Control.

Los presupuestos aprobados para cada uno de los organismos y dependencias que componen cada capítulo de la Ley de Gastos Públicos, constituyen el límite máximo de recursos de que podrán disponer durante el ejercicio presupuestario. Sin embargo, en ningún caso representa un derecho adquirido para ellos ni una obligación para el Fisco. De donde se desprende, que los recursos se asignarán conforme a las disponibilidades reales de los ingresos. Cualquier nuevo ingreso fiscal y cualquier gasto que adicionalmente se apruebe que no haya consignado en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos en ejecución, deberá ser incorporado a dicha Ley. En el caso de que las leyes que los crearon, no lo especificaren, la Oficina Nacional de Presupuesto señalará las clasificaciones y subclasificaciones a que correspondan imputarse.

Las informaciones sobre los acuerdos de préstamos celebrados por el Presidente de la República y sancionados por el Congreso Nacional, deben indicar todos los datos referentes a los mismos en caso de que los acuerdos no lo especifiquen, tales como el monto, tasa de interés, plazo, formas de amortización, y la institución bancaria, agencia o gobierno que lo otorga.

De igual forma deben enviarse a ONAPRES, copias de los subacuerdos de préstamos que se aprueben en los diversos organismos, debiéndose indicar claramente el calendario de inversiones, desglosado por meses y el detalle de las inversiones. La Tesorería Nacional, envía a la ONAPRES un informe diario sobre los ingresos fiscales recaudados el día anterior y dentro de los primeros 15 días de cada mes, un estado mensual sobre la recaudación de ingresos fiscales del mes anterior. La Contraloría General de la República, envía dentro del mismo período, un estado de los desembolsos efectuados durante el mes anterior y un detalle de los balances de asignación pendientes al final de cada mes a más tardar el 30 de abril de cada año, remite un balance final de los pagos efectuados con cargo a las asignaciones de fondos

tramitados, indicándose los balances de asignación no utilizados al cierre de las cuentas de desembolsos que efectúa la Tesorería. Copia de este balance, se enviará a la Cámara de Cuentas.

Siempre conforme a las apropiaciones consignadas en el Presupuesto, los diferentes organismos deberán presentar a la ONA-PRES, las solicitudes de asignaciones de fondos conforme las instrucciones que esta oficina imparte ciñéndose estrictamente al presupuesto aprobado.

La Oficina Nacional de Presupuesto, elabora dentro del mes de enero de cada año, un programa de Caja-ingresos-egresos-, detallado por mes; por el que deberá regirse para la aprobación de las asignaciones de fondos. Conforme a ese Programa de Caja, es que se van tramitando las asignaciones de fondos mensuales para cada organismo fundamentados en el nivel de cumplimiento de los ingresos presupuestados, en los balances de asignación o utilizados y en cualquier otro estado financiero que le sirva de base para aprobar o rechazar las solicitudes de asignaciones del período en cuestión.

De conformidad con las disposiciones contenidas en el Artículo 41, las solicitudes de asignaciones para gastos de inversión, deberán presentarse con una justificación detallada de la significación de dicho gasto, expresado en términos físicos o de metas por cumplir.

El Artículo 42, señala expresamente, que ningún organismo podrá comprometer fondos sin tener aprobadas previamente las asignaciones de gastos respectivos.

No obstante, es de todos conocido que el Estado Dominicano tiene contraída una deuda administrativa o flotante que de conformidad con declaraciones públicas de las autoridades del ramo, asciende a varias decenas de millones de pesos.

Las obligaciones contraídas frente a terceros por concepto del uso de bienes y servicios consumidos o utilizados en período presupuestario y no pagados durante ese ejercicio, constituyen una deuda administrativa.

De manera que esa acumulación se debe específicamente, a la observancia del Artículo 42 que citamos, de parte de los funcionarios administrativos del Estado.

Nosotros entendemos que se precisa modificar el artículo que comentamos, para que su violación sea sancionada, como una ma-

nera de asegurar su cumplimiento, o que el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades y funciones que le confiere la Constitución de la República trace las políticas de control y limitación del endeudamiento administrativo e imponga las sanciones útiles a la ejecución de esas políticas.

En cuanto a la transferencias de Fondos de un programa a otro o de un capítulo a otro, como señalamos anterioremente, deben ser autorizados por una disposición de Ley emanada del Congreso Nacional. Los traspasos dentro de un mismo programa, son realizados mediante coordinación administrativa.

Las cuentas de gastos del ejercicio presupuestario quedan cerradas el 31 de diciembre de cada año. Las asignaciones pendientes de aprobación deberán ser solicitadas de nuevo y se imputarán en el presupuesto del año en que se aprueban y las cuentas de desembolso efectuadas por la Tesorería Nacional, se cierran a más tardar 3 meses después del término del ejercicio presupuestario y las de ingresos el 31 de diciembre de cada año.

El Artículo 47, señala que todos los organismos que estén ejecutando o comiencen a ejecutar proyectos específicos de inversión llevarán registros especiales denominados "Hojas de Vida de los Proyectos", correspondiendo a la Oficina Nacional de Presupuesto señalar a cada organismo la apertura y mantenimiento de éstos así como los estados e informes que sobre ellos deben presentar a dicha oficina.

Reserva Presupuestaria

Con relación a los ingresos anuales estimados para el Fondo General de la Nación, la Oficina Nacional de Presupuesto prepara una programación donde se determina la suma estimada a recaudarse cada mes con el referido fondo. Los ingresos por encima de esta suma constituyen el excedente sobre el estimado mensual.

El 75% del excedente de ingresos sobre el estimado mensual se destina a acumular en la Tesorería Nacional un fondo especial a disposición del Poder Ejecutivo, el cual lo aplicará a satisfacer aquellas necesidades públicas que juzgue conveniente.

El 25% restante se destina a acumular en la Tesorería Nacional un fondo especial que se denomina Fondo de Reserva Presupuestaria.

El porcentaje destinado al Fondo de Reserva Presupuestal deja de acumularse en cualquier momento en que ascienda al 5 % del Presupuesto de ingreso vigente. En este caso el Poder Ejecutivo puede disponer del 100% del excedente sobre el estimado mensual, para los fines indicados precedentemente.

El Fondo de Reserva Presupuestal acumulado no se reduce cuando por cualquier circunstancia el 5 % del Presupuesto de ingreso vigente fuere menor y se aplica del siguiente modo:

- a) Sujeto a reembolso, para avanzar la suma que fuere necesaria para iniciar el presupuesto de cada año fiscal;
- b) No reembolsable, para cubrir cualquier parte no ingresada conforme al estimado de ingresos realizado; y
- c) No reembolsable para cubrir gastos que ocasionen acontecimientos extraordinarios, calificados de emergencia o de calamidad pública.

Sin embargo, cuando por efecto del uso de esos recursos para cubrir gastos calificados de emergencia o de calamidad pública, el Fondo de Reserva Presupuestaria fuere inferior al 5% del presupuesto de ingresos vigente, de los excedentes sobre el estimado mensual subsiguientes se destinará el 33% para nutrirlo hasta que alcance nuevamente el límite máximo especificado. Por el mismo tiempo, la parte de los excedentes a disposición del Poder Ejecutivo se reducen al 67%. Una vez normalizada la situación, los excedentes se distribuyen en las proporciones que manda la ley.

El balance libre de los ingresos del Fondo General al 31 de diciembre de cada año, después de deducir las asignaciones autorizadas por el Director de Presupuesto con cargo a las apropiaciones de la Ley de Gastos Públicos, se destina a formar un fondo especial a disposición del Poder Ejecutivo, el cual se aplicará para los mismos fines que se indican para el 75% del excedente de ingresos sobre el estimado mensual.

Únicamente se pueden efectuar erogaciones con cargo al Fondo de Reserva Presupuestaria, con la aprobación previa del Presidente de la República y siempre sujeto a lo dispuesto por la Ley en este aspecto.

Algunos expertos en materia de presupuesto público han expresado su conformidad, en líneas generales, con la base legal del Sistema Presupuestario Dominicano.

No obstante, consideramos que la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, tiene algunos artículos que ameritan modificación para adaptarlos a las necesidades actuales, y otros que deben ser suprimidos para un mejor funcionamiento y utilidad del sistema presupuestario.

Entre estos últimos está el artículo 50 que se refiere al Fondo Especial a disposición del Ejecutivo y que se nutre, como hemos dicho, del 75% del excedente de ingresos sobre el estimado mensual.

Esta medida afecta la expedita ejecución del presupuesto porque para cumplir con lo presupuestado en la Ley de Gastos Públicos es necesario la recaudación total del estimado de ingreso. El monto de esta estimación se distribuye de acuerdo con las perspectivas de ingresos de cada mes y sirve de referencia al hacer la programación mensual de egresos, para prever los problemas de financiamiento que podrían presentarse en determinados meses de bajas recaudaciones y de gastos superiores a los ingresos presupuestados para esos meses, lo cual hace que las necesidades de endeudamiento sean mayores. Estos problemas podrían agravarse por causa de la existencia del Artículo 50.

No obstante, debemos decir a favor del Fondo creado en virtud de este artículo, que el mismo dota a la administración presupuestaria de cierta flexibilidad al momento de resolver problemas ocasionados por una deficiente presupuestación o por necesidades surgidas después de aprobada la Ley de Gastos Públicos, por la facilidad para hacer, por la Presidencia de la República, pagos que correspondería afectuarse con cargos a otros capítulos y programas, imposibilitados de realizarse por falta de apropiación.

Por otro lado, si al momento de presupuestar se subestiman los posibles ingresos al Fondo General, es lógico pensar que los excedentes mensuales de recaudación serán mayores y lo traspasado al Fondo Especial producto del 75% de dichos excedentes, también lo será.

De lo expresado se desprende la idea de que el agravamiento o simplificación de estos problemas, depende del criterio de

quién esté administrando la Hacienda Pública; es decir, si se desea centralizar una buena parte de los pagos por la Presidencia o, en cambio, confiar en la buena administración de los Secretarios de Estado, a quienes han sido delegadas las distintas funciones a cargo del Gobierno, en cuyo caso, estarían mejor imputados los gastos.

Por las razones expuestas, consideramos que sería saludable la derogación de este artículo, porque obstruye la correcta administración presupuestaria.

TITULO III

LOS PRESUPUESTOS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS O AUTONOMAS DEL ESTADO QUE RECIBAN O NO FINANCIAMIENTO FISCAL, DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS.

La Ley consagra el Título III para normar los presupuestos de las Instituciones Descentralizadas o Autónomas del Estado reciban o no financiamiento fiscal, de las Empresas del Estado y los Municipios, con la excepción de que al Banco Central de la República, al Banco de Reservas, a las Empresas del Estado y a los Municipios sólo se le aplican los artículos 58, 63 y 74, limitándose, estas instituciones, al envío antes del 1ro. de septiembre de cada año los proyectos de presupuestos de ingresos y gastos; posteriormente al cerrar el ejercicio presupuestario, al envío, durante los primeros 10 días laborables del mes de enero, sus respectivos presupuestos de ingresos y gastos ajustados a las transferencias de fondos consignadas en la Ley de Gastos Públicos vigente y cualquier otra situación real que se haya presentado al inicio del ejercicio y el envío de un balance de ingresos y gastos presupuestarios ejecutados con copia para la Contraloría General de la República y a la Cámara de Cuentas.

Esta liberalidad puesta a cargo de estas instituciones en donde se encuentran las Empresas del Estado, la consideramos altamente perjudicial, dado los enormes presupuestos que manejan y la diversidad de funciones que realizan.

En los artículos que componen el Título III de la Ley que tratamos, se dan las pautas para la elaboración de los presupuestos de las demás instituciones descentralizadas, en donde se destaca la obligación de elaborar presupuestos por programas y actividades, medida cónsona con la elaboración del Presupuesto del Gobierno Central, aún cuando entendemos que la programación sólo existe en la concepción técnica de la elaboración del documento ya que en la práctica nuestro presupuesto acusa ser un presupuesto incremental, o sea, se gasta de acuerdo a lo que ingresa sin ordenamiento programático alguno.

Veamos ahora cómo operan las organizaciones frente a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Cabría distinguir, las diferentes etapas que se originan:

Proyectos de Ingresos y Gastos:

Envían sus proyectos de presupuesto de ingresos y gastos a la Oficina Nacional de Presupuesto, incorporando como ingreso de cada ejercicio los préstamos vigentes o donaciones, ya sean internos o externos de cualquier naturaleza, en la proporción que se estima se obtendrán.

Dentro de las partidas de gastos se incluyen los desembolsos por concepto de pago de amortizaciones e intereses de la deuda interna o externa y el uso o destino de los préstamos.

Las instituciones que reciben aportes fiscales, presentan como ingreso lo aprobado para ellas en la Ley de Gastos Públicos de cada año.

Etapas de Discusión y Aprobación

Luego que la Oficina Nacional de Presupuesto recibe los respectivos presupuestos de ingresos y gastos, los analiza y los remite al Presidente de la República, para su aprobación o rectificación, previo informe emitido al efecto. Las instituciones no pueden comprometer o efectuar gastos hasta que no se les haya notificado la aprobación de sus respectivos presupuestos, a excepción de los gastos de tipo administrativo del mes de enero y los que autorice el Presidente de la República.

Ejecución y Control

Para suscribir créditos externos, deben contar con la autorización

del Presidente de la República y un programa de caja anual desglosado por meses.

Los aportes de fondos que se consignan en la Ley de Gastos Públicos para nutrir estas Instituciones, son el límite máximo de ingresos que por estos conceptos pueden contar. Si por falta de disponibilidad de caja el Poder Ejecutivo no puede otorgar esos aportes, la institución afectada debe reajustar su presupuesto, ya sea disminuyendo sus gastos o compensando el menor ingreso con otros financiamientos.

Para modificar sus presupuestos en ejecución deben recabar, previamente, la autorización de la Oficina Nacional de Presupuesto siempre que se trate de transferencias de fondos de un objeto de gasto a otro, dentro de un mismo programa, cuyo monto exceda el 5% acumulativo del total del programa.

Mensualmente deben presentar un estado de situación de los ingresos y gastos del mes, con información acumulada a la fecha del estado y cerrarán su ejercicio el 31 de diciembre de cada año. Los saldos disponibles de caja y banco a esa fecha, son incorporados como ingreso del nuevo presupuesto.

En interés de establecer controles más efectivos sobre la política económica de los organismos autónomos del Estado y las instituciones descentralizadas, el 6 de enero de 1978, se dictó la Ley No. 749, donde se reitera que éstas deben someter a la aprobación del Poder Ejecutivo, con la debida antelación, todos los presupuestos de ingresos y egresos que cubran anualmente sus actividades. Esta Ley además le prohíbe al organismo autónomo integrado o que dependiesen de él distintas corporaciones, entidades o empresas, destinar los recursos de una en beneficio de otra o de otras, sin el consentimiento previo del Poder Ejecutivo; la obtención de préstamos nacionales e internacionales sin la aprobación previa del Poder Ejecutivo y las obliga a rendir cuentas de gestiones administrativas al Presidente de la República.

Con el mismo propósito, se dictó, el 20 de agosto de 1982, el Decreto Número 101, estableciendo que la Junta Monetaria no conocerá ninguna solicitud de autorización de endeudamiento externo, por parte de organismos autónomos del Estado, si la misma no va acompañada de un Oficio a través del cual el Presidente de la República aprueba dicha operación; así como que el Banco de Reservas y los demás bancos o instituciones credi-

ticias, no conocerán ninguna solicitud de préstamo o financiamiento proveniente de un organismo autónomo del Estado, si la misma no va acompañada de una autorización presidencial.

Para terminar, queremos significar a ustedes, que si bien una norma legal no permite por sí sola mejorar los métodos de programación, el ordenamiento legal analizado, fija las pautas mínimas para que se pueda avanzar en la programación presupuestaria, dándole a ella un contenido real. En general, las leyes brindan el marco legal adecuado para dar un salto cualitativo importante para una efectiva aplicación de la técnica presupuestaria programática.

En consecuencia, en nuestro criterio, las leyes orgánicas de presupuesto debían concentrarse en los aspectos fundamentales de la administración presupuestaria: programación, ejecución, control y evaluación, en particular, y en general, en la coordinación de esas etapas con los planes generales de desarrollo y planes operativos y que su operatividad, se reglamente conforme a las leyes y normas secundarias necesarias y adecuadas a las situaciones económicas, sociales, administrativas y financieras, abarcando todo el Sector Público, sin afectar los principios de autonomía administrativa y financiera de los organismos descentralizados.

Muchas gracias.